

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION
DE
COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
CUARTO PERÍODO

CARPETA Nº 1085 DE 1993

COMISION DE
HACIENDA

DISTRIBUIDO Nº 2039 DE 1993

ABRIL DE 1993

COPIA DEL ORIGINAL
SIN CORREGIR

"CAPITAN MIRANDA"

REPARACIÓN DEL BUQUE DE LA ARMADA NACIONAL

R O U 20

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION
DE LA COMISION DEL DIA 22 DE ABRIL DE 1993

ASISTENCIA

Preside	: Señor Senador Juan Carlos Blanco -ad hoc-
Miembros	: Señores Senadores Danilo Astori, Daniel Azzini, Federico Bouza y Hebert Gatto
Secretaria	: Señora Raquel Suárez Coll
Ayudante	: Señora Teresa Paredes

***

cb

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 12 y 13 minutos)

Iniciamos la sesión de la Comisión de Hacienda a fin de considerar la Carpeta Nº 1085/93, "Capitán Miranda, reparación de un buque de la Armada Nacional".

Como es de conocimiento de los señores senadores, este tema ingresó recientemente a estudio del Senado y fue enviado a esta Comisión. Existe cierta urgencia en su tratamiento en razón de que el barco de referencia se hará a la mar en breve plazo. Entonces, a efectos de que las reparaciones puedan ser efectivas, deben ser autorizadas en el momento pertinente.

He recogido comentarios de algunos señores senadores, a los que adhiero personalmente, en el sentido de que es de lamentar la premura con que nos llega este proyecto de ley que nos da poco tiempo para considerarlo, máxime que debemos realizar todo el trámite legislativo.

Luego de hacer estas aclaraciones de carácter formal en cuanto al procedimiento a seguir, ofrezco la palabra a los señores senadores.

SEÑOR ASTORI.- No voy a opinar sobre el tema de la premura, ya que comparto lo expresado por el señor Presidente. Tampoco vamos a transformarnos en un obstáculo para que se tome rápida solución sobre el asunto.

No vamos a votar este proyecto de ley por los siguientes motivos. Aquí se destina una importante suma -- nada menos que U$S 6:000.000 -- a algo que si bien es necesario, no nos parece prioritario en las actuales condiciones del país a la luz de la propia actitud que el Poder Ejecutivo ha asumido en el manejo de las cuentas públicas. Sin duda, se trata de una tesitura pública y notoriamente restrictiva.

Confieso que si el Poder Ejecutivo manejara con un poco más de flexibilidad el tema de los fondos públicos obtenidos por las diversas vías de funcionamiento alternativas de que se dispone, podríamos acompañar esta disposición. Pero en la medida en que estamos frente a uno de los Poderes Ejecutivos que ante cualquier prioridad social exige mecánicamente la disposición de fuentes de fondos para financiar las solicitudes que se le plantean, creemos que a partir de esa actitud restrictiva se deben fijar prioridades en el país y no nos parece que ésta sea una de ellas.

Por estas razones, no podemos acompañar esta propuesta. Por supuesto no ignoramos que aquí hay una fuente de recursos mencionada, que es el prestamo concedido por el Gobierno del Reino de España. Dicho préstamo se basa en un acuerdo marco que no tiene, precisamente, este destino específico, sino que puede ser utilizado para muchos fines que están planteados en la República. Por ejemplo, podría ser empleado para financiar actividades sociales que entendemos son bastante más prioritarias que éstas, en las actuales condiciones de absoluta restricción en materia de cuentas públicas.

Existen situaciones notorias en las que se han hecho reclamos

evidentes como en Salud Pública o en la Universidad de la República, donde se discute por cantidades que son inferiores a ésta. Como se sabe, en este momento se están haciendo los cálculos a fin de lograr que la propuesta del Poder Ejecutivo llegue, en este caso a los U$S 22:000.000 anuales y, si ésta se consolidara, se pretendería que dicho Poder la reforzara con U$S 2:000.000 o U$S 3:000.000 más. Evidentemente, desde el punto de vista financiero, esas necesidades quedan por debajo de este compromiso.

Reitero y subrayo que en esas circunstancias no podemos acompañar esta propuesta.

Si estuviéramos en el marco de una actitud un poco más flexible en relación a todos esos destinos posibles que hay en el país, podríamos adoptar otra posición. Pero cuando siguen en curso conflictos sociales que, reitero, podrían solucionarse con cantidades muy inferiores a ésta, nuestra posición es la de votar negativamente este proyecto.

SEÑOR AZZINI.- Nosotros vamos a acompañar esta propuesta, fundamentalmente en mérito a la realidad financiera que esta impone, si bien desde el punto de vista económico coincidimos con los argumentos del señor senador Astori. En lo financiero, esto no implica una inmediata disposición de fondos que, por supuesto, pudieran tener otros destinos pero que en este caso se plantean para éste, específicamente.

En mérito a la realidad financiera que impone este convenio con el Reino de España y simultáneamente las posibilidades de utilización, por ser ésta una de ellas, vamos a acompañar el proyecto con nuestro voto.

SEÑOR BOUZA.- Confieso que no cuento con todos los elementos de conocimiento como para tener una idea muy acabada de este tema. Como señalaba el señor senador Astori, hay un crédito concedido por el Reino de España al Gobierno uruguayo. El señor senador Astori señala que tiene características muy generales, que le permitirían al Gobierno utilizar esos fondos con diversos y amplios destinos.

Desde el punto de vista presupuestal --y formulo casi una interrogante--, ¿la administración de estos fondos requerirá cada vez que el Poder Ejecutivo estime conveniente un determinado destino, un pronunciamiento por la vía de la ley? Y si es así, ¿no tiene que ser en la instancia presupuestal? Confieso que me asalta esta duda. ¿Podría el Poder Ejecutivo estar enviando al Parlamento en cualquier momento otras propuestas para otros destinos y eso no debería hacerse en oportunidad de las modificaciones presupuestales? ¿No estaríamos

de esa manera apartándonos de las normas constitucionales respecto al manejo del presupuesto del Estado? Confieso que preferiría que los señores senadores, si tienen conocimiento, me informaran con relación a esto.

SEÑOR AZZINI.- Comparto la duda del señor senador Bouza. Se me ocurre pensar un poco hacia atrás en la utilización de otros créditos similares que se han otorgado, recuerdo que hayan sido incluidos específicamente instancias presupuestales, sino que han requerido, en todos los casos, sin duda, sanción legislativa. Reitero que no lo recuerdo, aunque tampoco tengo la certeza de que así haya ocurrido con otros créditos similares, de los cuales, por cierto, hay muchos antecedentes en que se ha tenido que transitar, necesariamente, por el camino presupuestal. Sin embargo, tengo memoria de casos concretos en los que la instancia legislativa fue la que los aprobó directamente. Sin perjuicio de ello, creo que podemos profundizar en el punto.

SEÑOR ASTORI.- Deseo hacer una observación. En la página 19, la última del repartido de Antecedentes, hay dos artículos de la pasada Rendición de Cuentas. Me refiero a los artículos 64 y 67. Por el artículo 64 se autoriza al Poder Ejecutivo precisamente a destinar parte de los fondos prestados por el Gobierno de España al Ministerio de Salud Pública. Esto encuadraría en la inquietud del señor senador Bouza, o sea que en una instancia presupuestal

se autorizó al Poder Ejecutivo a destinar parte de los fondos al Ministerio de Salud Pública.

En el artículo 67, está contenida la autorización genérica del Poder Ejecutivo para contratar préstamos con el Gobierno del Reino de España hasta la suma equivalente a U$S 50:000.000. Y luego dice: "y a destinarlos al Inciso 12 Ministerio de Salud Pública, para financiar el equipamiento técnico - asistencial", lo cual ahora me genera otra duda en el sentido de si el único destino que votó la última Ley de Rendición de Cuentas no es el Ministerio de Salud Pública. El artículo 67 Autoriza al Poder Ejecutivo a contratar préstamos con el Gobierno del Reino de España, hasta la suma de U$S 50:000.000 y a destinarlos al Inciso 12, Ministerio de Salud Pública. Esto quiere decir que los U$S 50:000.000 tienen un solo destino: Ministerio de Salud Pública. Ahora bien: es probable que el Acuerdo Marco, que es el que tenemos aquí, exceda los U$S 50:000.000, pero eso no subsana la inquietud del señor senador Bouza en cuanto a si autorizaciones legales como la que estamos considerando ahora, no deberían formar parte de instancias presupuestales.

SEÑOR AZZINI.- Sin perjuicio de eso, todos sabemos que la inclusión en una Rendición de Cuentas es condición necesaria y suficiente para autorizar el crédito presupuestal correspondiente. Como es de conocimiento, en las leyes de Rendiciones de Cuenta se incorporan artículos de diversas materias y, especialmente, del ámbito financiero. Quiere

decir que no necesariamente porque está incluido en la Rendición de Cuentas, debemos concluir que los demás también deberían estarlo. No obstante ello, tengo la duda que se planteó. Insisto en mi memoria sobre situaciones anteriores y recuerdo casos en los que sí se autorizó directamente por sanción legislativa y no por Rendición de Cuentas.

SEÑOR BOUZA.- Coincido con el señor senador Azzini en que uno de los vicios que tiene nuestro tratamiento presupuestal es incluir normas que no tienen contenido presupuestal. Pero lo que aquí estamos analizando es otra cosa: si normas de contenido presupuestal --esto es, apertura de créditos-- se pueden hacer fuera de las leyes de Presupuesto. El hecho de que se incluyan normas que no tienen contenido presupuestal, no justifica que se puedan hacer otras con ese carácter fuera del presupuesto. Ese es la duda que me asalta, por lo que preferiría realizar una consulta a los efectos de poder pronunciarme.

SEÑOR AZZINI.- Naturalmente, por eso dije condición necesaria pero no suficiente. No necesariamente tiene [illegible] sentido la inclusión. Comparto del señor Senador Bouza la inquietud.

SEÑOR GATTO.- Confieso que no estoy seguro de si el Acuerdo Marco autoriza o no al Poder Ejecutivo a solicitar préstamos, aun sin ley expresa sobre el tema. Pero de cualquier modo, más allá de esa duda, el planteo del señor senador Bouza me deja pensando y no estaría en condiciones de

votar. Creo que esto merecería algún tipo de consulta y de análisis para ilustrar adecuadamente a la Comisión, porque votar en este momento creo que sería apresurarnos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con la autorización de los señores senadores quisiera hacer un comentario sobre el tema que se ha planteado.

Teóricamente, se podría considerar que el Acuerdo Marco por U$S 300:000.000 habilitaría a la Administración a girar contra ese convenio sin necesidad de normas específicas. De modo que el hecho de que se expida la autorización legislativa para cada uno de esos desembolsos con cargo a ese crédito global, me parece que añade una garantía que, personalmente, estimo adecuada y útil que se mantenga. La intervención parlamentaria permite apreciar, dentro del conjunto de posibles destinos, el fin que se va a dar y la autorización específica que se hace para girar contra ese crédito global.

Por lo tanto, en primer lugar, estoy de acuerdo con el criterio de que para cada uno de estos desembolsos se utilice una ley especial, aún cuando podría sostenerse, con fundamento, que el crédito global ya está habilitando, de por sí a que se proceda de esa manera.

En segundo término, no creo, por esa razón, que se trate de una materia relativa a la Ley de Presupuesto o a la de Rendición de Cuentas porque, por ejemplo, la contratación de un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo o con el Gobierno alemán puede hacerse en cualquier momento, siendo ratificado el Acuerdo por el Parlamento y, como consecuencia [illegible] automáticamente el Gobierno [illegible] contra ese [illegible] que esto no es materia presupuestaria, no sólo [illegible] lo que establece la Constitución sino que en los [illegible] y no teóricamente, los convenios de créditos con organismos internacionales o con países extranjeros normalmente son aprobados por el Parlamento, fuera de la aprobación de la Ley de Rendición de Cuentas. Más aún; cuando en alguna ley de esta índole incluye una norma que dice "Ratifícase tal Convenio", somos muchos los legisladores que objetamos el uso desnaturalizado o extensivo de la norma presupuestaria para estos procedimientos.

Considerando lo expresado anteriormente, [illegible] que es totalmente pertinente que se plantee el tema en la forma en que ahora se hace. Creo que para cualquier convenio internacional de naturaleza similar que se efectuara, por el que la República pudiera acceder a un crédito proveniente de un organismo internacional o de un país extranjero, seguramente se solicitará la aprobación parlamentaria fuera de la instancia presupuestal; sólo excepcionalmente y con cierta violencia del texto constitucional, será incluido en una Ley de Rendición de Cuentas o de Presupuesto.

SEÑOR ASTORI.- El señor Presidente mencionó la cifra de U$S 300:000.000 y quiero saber de dónde surge.

SEÑOR PRESIDENTE.- Del segundo inciso del artículo 1º, señor senador.

SEÑOR ASTORI.- Sin embargo,en el artículo 3º esta cifra se descompone de la siguiente manera: U$S 200:000.000 para fomentar las exportaciones de bienes y servicios españoles al Uruguay. Y en el artículo 4º se dice que los U$S 100:000.000 restantes serán destinados a la inversión, que el Uruguay se compromete a hacer. Entonces, me pregunto contra qué estamos girando.

SEÑOR BOUZA.- Estará destinado a la reparación del "Capitán Miranda", a efectuarse en España.-

Estoy de acuerdo con lo expresado por el señor Presidente en cuanto a que cuando nuestro país celebra un tratado o convenio como el de las características que ahora está a consideración, con un gobierno extranjero o con un organismo internacional, se requiera de la ratificación parlamentaria y que ello no se hace en la instancia presupuestal. Pero lo que señalo es otra cosa; me refiero a la utilización de determinadas partidas con un fin específico, como se plantea ahora en esta solicitud hecha en el proyecto de ley. Cuando el Poder Ejecutivo resuelve, dentro de los recursos que le proporciona el Acuerdo, utilizar determinada partida con una finalidad específica, a mi juicio eso requiere de una autorización parlamentaria, porque se trata de un crédito presupuestal que se abre y, por lo tanto, debe aprobarse por medio de una instancia presupuestal; creo que ese es el procedimiento más correcto. Reitero que comparto lo manifestado por el señor Presidente en el sentido de que el Acuerdo que se celebre con España, con cualquier otro país o con algún organismo internacional, no sea ratificado por el Parlamento a través de las leyes presupuestales. Pero lo que aquí se discute es la utilización concreta de una parte

de ese crédito con destino a un gasto específico, y ello es materia presupuestal. De ahí que piense que la instancia en la que corresponde otorgar esa autorización es, precisamente, en la presupuestal. Además, como bien lo señaló el señor senador Astori, el Parlamento ya lo ha hecho a través de la última Ley de Rendición de Cuentas, donde se autorizó a que determinada parte de ese crédito se restara con destino al Ministerio de Salud Pública. Por lo tanto, o está mal el procedimiento aplicado en esa oportunidad y modificado ahora para este caso del Ministerio de Defensa Nacional, utilizando una ley diferente, o lo que hicimos antes estuvo bien y, en consecuencia, tendríamos que hacer lo mismo ahora.

SEÑOR ASTORI.- Deseo saber en qué astillero fue construido el "Capitán Miranda", porque en esta redacción se expresa que el barco será reparado en el astillero donde fue construido. Si se piensa cumplir con el Acuerdo, tendría que ser girado contra un crédito que suponga la exportación de servicios españoles al país, lo que quiere decir que debería estar viajando un astillero español. Pregunto, entonces si ello es así y si el barco fue construido en un astillero español.

SEÑOR PRESIDENTE.- La respuesta a ambas preguntas, es afirmativa, señor senador.

Completando mi pensamiento sobre el tema de la autoriza ción presupuestal o extrapresupuestal, debo decir que lo que tal vez confunde el asunto es el hecho de que estamos tratando un convenio marco de carácter genérico. Pero supongamos que el Convenio con España fuera de un crédito por U$S 6:000.000 para reparaciones del "Capitán Miranda", o sea, que el contenido

del Convenio fuera el proyecto de ley que ahora estamos tratando. En ese caso, podría estar desvinculado completamente de una instancia presupuestal e igualmente aprobarse y luego el Poder Ejecutivo haría la reparación del barco sin necesidad de aguardar la consideración de una norma presupuestal, ya que se establecería un convenio internacional. Reitero que la duda o la confusión surge del hecho de que se trata de un convenio genérico, y por el escrúpulo, que comparto, de no ampararse en ese carácter genérico para girar por sí y ante sí la Administración contra el convenio, sino requerir en cada caso la autorización parlamentaria para hacerlo.

Estos razonamientos me llevan nuevamente a la conclusión inicial de que si se trata de un convenio internacional de crédito, como tal, no necesita estar incluido en una instancia presupuestal y que si a este Convenio lo limitáramos a una sola cláusula que fuera de U$S 6:000.000 destinados a reparar el "Capitan Miranda" --barco de la Armada Nacional Uruguaya--, en ese caso tampoco reclamaríamos que dicho Convenio tuviera trámite por la vía presupuestal.

A lo dicho anteriormente quiero agregar un comentario sobre el destino de los fondos, en cierto modo matizando el concepto expresado por el señor senador Astori al comienzo de esta sesión.

Además, concuerdo con el señor senador Astori en lo que se refiere a las necesidades en el campo social. Aca lo único destinado hasta ahora son los U$S [illegible] para equipamiento de hospitales y U$S [illegible] para hospitales en Canelones y Las Piedras. [illegible] que se trata de una finalidad típicamente social. Incluso, resta margen para que esa tendencia a reforzar nuestras [illegible] erogaciones en materia social, por la vía de los convenios, pueda materializarse. Del total de los U$S 300:000.000, los U$S 6:000.000 solicitados, si bien no es una cantidad reducida, tampoco es algo que inhiba sustancialmente la posibilidad de dar al resto esa finalidad.

A todo lo ya expuesto a favor del proyecto hay que sumarle la urgencia que el mismo presenta, lo que representa una situación de incomodidad en el trámite del asunto. Si bien personalmente he despejado mis dudas, eso no quiere decir que eso se traslade a los demás integrantes de la Comisión.

SEÑOR GATTO.- Tengo referencias casi directas del señor Ministro de Defensa Nacional en el sentido de que el buque necesita reparaciones, las que son prácticamente ineludibles. De no efectuarse, su navegabilidad correría peligro. Las condiciones que ofrece España para su reparación son altamente favorables, en la medida en que el buque fue construido en los mismos astilleros que ahora procederán a repararlo. Incluso, el Ministerio habría efectuado investigaciones referentes a la posibili-

dad de hacerlo en otro lado, lo que representaría una erogación mayor. Aparentemente, la refacción española sería la más adecuada. No obstante, mis dudas jurídicas subsisten. El señor senador Bouza me trasmitió una confusión importante respecto a los aspectos jurídicos del tema, si bien los argumentos del señor Presidente en cierta forma atenuaron mis dudas, aunque no las eliminaron. Insisto en que no estaría en condiciones de votar en este momento.

SEÑOR AZZINI.- Voy a tratar de separar dos elementos financieramente diferentes. Por un lado, la fuente de fondos y, por otro, su uso.

Lo que se plantea por el Poder Ejecutivo es una fuente de fondos comprendida en un Acuerdo Marco y la autorización para utilizarlo. Independientemente de esto, dicho Poder deberá establecer las razones que motivan este pedido, si son de urgencia y si están contempladas de alguna forma en el funcionamiento presupuestal.

En consecuencia, estamos frente a dos problemas distintos. Por un lado, la obtención de fondos, que es lo que estamos dilucidando y, por otro, la utilización de los mismos. Si bien desde el punto de vista financiero son dos temas independientes, desde el punto de vista legal no tengo argumentos que avalen lo que estoy manifestando.

En este momento, el Poder Ejecutivo nos plantea la posibilidad de autorizar una fuente determinada de fondos, cuyo uso establecerá en los considerandos de

una posterior erogación.

SEÑOR ASTORI.- Las dudas del señor senador Bouza --que comparto-- van más allá de lo jurídico, conectándose directamente con el fondo del asunto. Cuando él dice que estos temas deberían dilucidarse en una instancia presupuestal eso significa poner al Parlamento en mejores condiciones a efectos de seleccionar prioridades.

Nuestro argumento de fondo alude a ese tema de las prioridades. Además, agrego que si estuviéramos decidiendo esto en una instancia presupuestal, estaríamos viendo desfilar ante nosotros todas las prioridades del país en el marco de las actividades del sector público, a fin de hacer nuestra elección. Esa es la ventaja de hacerlo en ese momento. Hoy sólo discutimos si se puede, o no, destinar U$S 6:000.000 a un fin específico, a la vez que por el país desfilan distintas necesidades que no se hacen presente en la discusión.

SEÑOR BOUZA.- Aun cuando se trata de un préstamo generoso, habrá que pagarlo. En la instancia presupuestal el Parlamento autoriza que se use cierta cantidad del préstamo que se le ha concedido al país, porque luego deberá financiar su amortización. Ello está en lo que es la esencia de las facultades parlamentarias en materia presupuestal.

Cada vez me inclino más a pensar que no es ésta la oportunidad jurídicamente válida para hacerlo.

En este sentido, formulo moción a efectos de postergar este tratamiento hasta nuestra próxima reunión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, se resuelve tratar este tema el próximo jueves a la hora 9 y 45 minutos.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 12 y 50 minutos)